



**Federal - Provincial
Relations Office**

**Bureau des relations
fédérales - provinciales**

Government
Publications

CAI

PV15


- 79157

3 1761 11638111 2

**INTERIM REPORT
ON RELATIONS BETWEEN
THE GOVERNMENT OF CANADA
AND
THE PROVINCE OF QUEBEC
1967-1977**

CAI
PV75
-79157

PART I - INTRODUCTION AND CONCLUSIONS



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116381112>

PREFACE

This Interim Report is the product of a study initiated in February, 1977, by the Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations, Mr. R.G. Robertson. The study is concerned with activities affecting Quebec that federal departments and agencies carried out chiefly between 1967 and 1977. These ten years were selected because they covered a period long enough to allow a proper assessment of Ottawa-Quebec relations, would permit the study to be concentrated on a limited and manageable length of time, and would provide a particular focus on the crucial years leading up to the Quebec election of November 1976.

With the election of the *Parti Québécois*, the federal government initiated this review of its performance in Quebec, a performance which the leaders of the new provincial government had severely criticised before coming to power, and with which earlier Quebec governments had often found fault. It was thought that a thorough and, to the extent possible, objective assessment would provide some insight into ways of reducing some of the tensions in federal-Quebec relations, and in federal-provincial relations generally. As Mr. Robertson explained in his letters of February 9 and 10, 1977*, in which he requested the assistance of 112 federal departments and agencies, the purpose of the study was to allow "...the federal government to be in a position to evaluate its own performance, and if need be, to comment on the conclusions..." of the studies that the Government of Quebec was planning to publish on the effects of Quebec's participation in Confederation.

The format of the study is based on the questions contained in Mr. Robertson's letters. These were standardized into a questionnaire** consisting of two parts; the first part solicited information largely of a factual nature, the second part sought comments. However, to meet the study's overall objective of assessing and analyzing federal activities as they related to the people and Province of Quebec, these two parts were regarded as interdependent, with the focus both on the substance of the actions and on the process by which the activities were conceived and implemented.

* See Appendix 1 a

** See Appendix 1 b

By 'process' is meant the interaction between the two governments: it includes the nature and degree of consultation that took place between them in designing or carrying out the federal government's activities, the extent to which provincial Ministers or officials participated in these consultations and to which their views were taken into account by the federal government, and the mechanisms and means used to consult or collaborate. Because it seemed clear that effective Ottawa-Quebec relations depended in large part on open and constant discussion between the governments, it was decided that this important aspect of their relations, which had never before been thoroughly examined by the federal government, should be looked at before an assessment was undertaken of the more difficult, subjective and complex issues of substance, particularly the impact of federal activities on the people of Quebec. It was, therefore, decided that a report on 'process' should be written first, examining relations between the Government of Canada and the Government of Quebec during the period 1967-1977.

The Interim Report attempts to explore this important area. Almost all the activities that it was hoped would be analyzed have been included in the report. However, a few have been omitted because a small number of studies are incomplete and a few activities have yet to be reported on. This report covers 498* activities of a total of 551 reported on to date. The 100¹ federal departments and agencies that actually participated in the study selected the activities which they considered important in the context of Ottawa-Quebec relations. These lists of activities were reduced to manageable proportions in negotiations between the department or agency concerned and the FPRO's Assessment and Analysis Group which had been set up especially to carry out the study.

In addition to the detailed and comprehensive written replies that were received from federal bodies in response to the questionnaire, this Interim Report draws on the minutes of formal meetings with departmental or agency officials, notes to file based on informal discussions with officials both in

* See Appendix 2

1. Twelve agencies had no 'important' activities in or affecting Quebec and, by agreement with the Federal-Provincial Relations Office, did not join in the study though they had initially expressed their willingness to do so.

the field and at headquarters in Ottawa, a thorough review of many chronological and subject area files of the Privy Council Office and the Federal-Provincial Relations Office, and information contained in official federal and provincial government publications. Although the Government of Quebec has for many months been aware of the existence of the group and of the broad aims of the study, there has been no consultation on its substance with any officials of that government during the preparation of this Report.

Although the Report's coverage of the process whereby the two governments have conducted their business is broad and comprehensive, it is not complete. The Report is indicative in nature, not exhaustive. Gaps in the information are due to incomplete departmental records, a high degree of mobility among federal personnel in middle and senior management positions, and an understandable inclination among officials at the operational level, particularly those at headquarters in Ottawa, to see their tasks chiefly in terms of program objectives.

Because of the number and range of subjects treated in this Report, ten officers with different disciplines and training were drawn from different departments and agencies to work on the study. Variations in familiarity with the subject matter account, to some extent, for differences in treatment accorded the topics.

In the body of the Report (Part II), three questions have been examined: 1) what was it that the federal government did, and, where the material was available, what were the corresponding provincial activities, during the period 1967-1977? 2) by what right, that is, on what constitutional basis, did the two governments carry out their activities? and 3) how did the federal government deal with the Quebec government with respect to federal activities?

As will be seen, two elements that emerge most strongly from the historical analyses of activities are the extent to which the responsibilities of both governments have grown during the past ten to fifteen years, and the degree to which their programs and policies have come to overlap.

As the Report will show, federal public servants, particularly at the middle and senior levels, did not have a keen sense of the constitutional authorities which set the jurisdictional boundaries for the policies or programs they were designing or implementing.

While the Interim Report concentrates mainly on the interaction between the two governments, the authors believe that increased consultation on individual activities, including policy, development and program design, will not of itself, suffice to remove sources of friction. There is a manifest need, at the same time, to face and resolve fundamental differences of opinion on a wide range of constitutional issues focusing on the distribution of powers. Without a settlement of major constitutional differences, or a joint attack on that problem, increased consultation on activities can only partly resolve the problem.

In order to complement the analysis of consultative processes set out in the body of the Report, a further report is required which will examine some of the substantive policy and program issues and attempt to assess the impact of federal activities on the people of Quebec over the past ten years.

The members of the Assessment and Analysis Group wish to express their appreciation to the officials of all the departments and agencies of the federal government who provided information and insights for this study. The Federal-Provincial Relations Office is most grateful to the departments and agencies that lent the services of the officers who made up the study team. They include: the Canadian International Development Agency, the Departments of External Affairs, Fisheries and Environment, Employment and Immigration, Supply and Services, Transport, the Ministry of State for Science and Technology, the Office of the Commissioner of Official Languages, and the Public Archives.

Special thanks are due to the members of the staff of the Privy Council Office, and to Mrs. Barbara Reed, the Constitutional Adviser, who gave the Group helpful advice and assistance.

INTRODUCTION

While this study has been principally concerned with the activities of federal departments and agencies affecting Quebec over the past ten years, the information examined has provided a good indication, if one were needed, of how the functions of the federal and provincial governments have evolved over a much longer period -- in some cases, since the Second World War, but more generally, since the beginning of the Sixties. The picture that has emerged is one of rapid growth of government, which in turn derived from the conviction, now under serious review in Canada, that government intervention was the ideal instrument to address the needs and conditions of the modern world: to manage the economy more effectively; to promote the country's growth; to reduce disparities between the regions; to respond to an increased demand for social services; to meet the growing educational and cultural needs of the community; to deal with the energy crisis; and to support and promote Canada's growing involvement in world affairs.

In the initial period of this expansion of government, from the Depression into the Fifties, it was usually the federal government that first perceived the need for changes, was in the best position to introduce them, and considered that it had a duty to do so because of its concept of the primacy of the national interest. For these reasons, its responsibilities at first grew faster. Gradually, however, as Quebec and other provincial governments equipped themselves to deal with contemporary concerns they too began rapidly to enlarge their areas of activity.

Nowhere in Canada, perhaps, was the initial lag greater, and the subsequent expansion of government faster and more extensive, than in Quebec. Since 1960, the Quebec government has become centrally involved in education, and health and welfare; it has sought an international role; and it has actively intervened in the economy, notably through the nationalization of electric power companies and the establishment of a wide variety of crown companies and financial institutions.

While the increased involvement of government may have been necessary to respond to the changing problems and expectations of society, the information that has been studied makes it clear that a major side effect of this expansion has been to create or accentuate rivalries and frictions in federal-provincial relations, especially those between Quebec and the federal government. Because the drafters of the British North America Act could not have foreseen the evolution in the role of government that has taken place, each government has, in undertaking its activities, often had to move into constitutionally uncharted terrain where its claim to jurisdiction has often been disputed. In addition, the federal government, by making frequent use of such constitutional omnibus provisions as the federal spending authority based in part on sections 91.1A and 91.3 of the B.N.A. Act, has often become involved in areas in which Quebec had previously been active, or which it had regarded as its responsibility, without, however, having exercised it. As a result of this process, there has developed a widespread, if not general, breakdown of traditional constitutional fences, a growing jurisdictional rivalry between the two orders of government, a corresponding competition between their public services, and an extensive and expensive duplication of services for citizens.

The friction engendered by these rivalries has been accentuated by a reduction in the areas left in private hands that had formed buffer zones between the federal and provincial activities. In Quebec, this phenomenon has been particularly marked in the fields of health, income security and natural resources. The erosion of these buffer zones, coupled with the widespread duplication of activities, has meant that, in many areas, policies and programs of one order of government must, almost inevitably, conflict with those of the other.

While it is irrelevant to discuss responsibility for a state of affairs that has developed gradually through the actions of several governments over a long period, it nevertheless seems, with the benefit of hindsight, that the federal government in attempting to deal with legitimate problems and needs sometimes contributed to the situation by the way in which it drew up and carried out its policies and programs. No doubt the same could be said of every government in Canada.

The federal bureaucracy grew very rapidly during the period 1960-1975. This decade and a half of growth saw the proliferation of departments and agencies with the consequent diffusion of responsibility for many policies and programs. Many new departments and agencies were created to co-ordinate regional development, environmental, science and technology, and sports policies, to name but a few, and long standing federal responsibilities such as controlling national inflation and unemployment.²

One of the results of the rapid growth of the federal government was the recruitment of many specialists with advanced degrees in economics, management and the natural sciences. The massive influx of program-oriented professionals into the public service of Canada produced a strong trend away from generalist to specialist approaches towards problem-solving and management. This movement to specialization was intended to support the new and expanded programs in the federal government. As the younger scientifically-trained federal bureaucrats moved through the departments and agencies to higher, more influential positions, many of them, because of their knowledge of certain programs and the consequent pursuit of highly-focussed program goals and objectives, and because of their lack of training in Canadian political and constitutional history, were quite understandably little interested in questions touching on the philosophy and place of government and the notion of public service, or in such matters as the constitutional division of powers.³

2. Willms, A.M. and Kernaghan, W.D.K., eds., *Public Administration in Canada: Selected Readings*, (Methuen, Toronto, 1968); J.E. Hodgetts, William McCloskey, Reginald Whitaker, V. Seymour Wilson, *The Biography of an Institution, The Civil Service Commission of Canada, 1908-1967*; Cameron, David, "Urban Policy" in G.B. Doern and V.S. Wilson, eds., *Canadian Public Policy*, (Macmillan, Toronto, 1974); Peter Aucoin and Richard French, *Knowledge, Power and Public Policy*, (Science Council of Canada, Ottawa, 1974); R.W. Phidd and G. Bruce Doern, *Politics and Economic Management*, (to be published by Macmillan in 1978).

3. J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service, A Physiology of Government 1867-1970*, (University of Toronto Press, Toronto, 1973).

The Glassco Commission recommendations on departmental autonomy furthered the cause of specialization and implicitly encouraged the use of new management techniques such as "Program, Planning and Budgeting Systems" and "Management by Objectives", in each department and agency, often to the detriment of interdepartmental consultation and co-ordination and integrated decision-making.⁴

The Glassco recommendations for departmental autonomy over financial management and control led to the decision to abolish the Office of Comptroller of the Treasury, the pre-audit function that ensured program cost control and indirectly assisted executive control of the advisability, scope and duration of government programs. On the basis of the cost and financial resource information provided by departments and agencies for the present study it appears that most programs grew very rapidly in the Seventies without assessment of the impacts of those programs on Quebec's policies and priorities.

⁴. *Ibid.*

OBSERVATIONS ON FEDERAL GOVERNMENT PROCEDURES AND PRACTICES

The description of the relevant perceptions, structures and approaches of federal departments and agencies that this study has brought out must necessarily be a general one. Not all federal bodies followed the same practices or had the same pattern of experience in their relations with Quebec. Some departments and agencies were able gradually to develop more effective relations with Quebec during the period under review; for others the reverse was the case.

Although the frequency of the procedures and practices that we describe varied, they were sufficiently widespread to warrant the following observations:

- a) initial departmental responses to the question* about the constitutional basis for the activity under review indicated that the majority of federal public servants concerned did not know what the relevant authority was;
- b) further enquiries at subsequent meetings, suggested that in many cases, if not the majority, the question of the distribution of powers had not been thoroughly considered when the activities were undertaken;⁵
- c) more often than not, departments eventually indicated that the constitutional authority for activities was one or more of the following: the Peace, Order, and good Government (POGG) clause of section 91, even though in certain cases there was no enabling legislation justifying the reference to POGG; the federal spending power, derived

* See Appendix 1b, Part I, Question 4.

⁵. See footnote (6) for an unusual example of a constitutional basis for a group of activities.

in part from sections 91.1A. and 91.3.; or, least frequently, Parliament's power to declare works to be for the general advantage of Canada, section 92.10.(c);⁶

- d) the British North America Act, and particularly the sections setting out the distribution of powers, did not appear to be a part either of the formal training of the public servants concerned, or, more significantly, of their governmental experience;
- e) there was also evidence of a widespread lack of knowledge of the specific legislative authority for activities; there was, however, much less indication of ignorance of legislative authority than of constitutional authority;
- f) the study team encountered much difficulty in gathering historical information about federal activities prior to 1970-71. This lack of organizational memory may be partly due to the fact that departments and agencies are not required to retain at hand certain documentation for more than six years; the bulk of the information collected covers the years 1973-77. The problem was accentuated in many departments and agencies because senior and middle level program managers and policy advisers moved from one agency to another after only 18 months to two and a half years of service;⁷
- g) because of the rapid turnover of personnel, there was usually little sign of a well-developed departmental outlook born of several

6. One federal agency relied both on POGG and section 93.4., which allows Parliament to take remedial action to protect the educational rights of religious denominations, as the basis for its activities in the cultural field. The agency's enabling legislation does not appear to justify either ground.

7. Hodgetts, ~~op. cit.~~ *cit.*

years of collective experience, and awareness of that experience, in dealing with Quebec and the provinces generally;

- h) federal officials at the policy level were often unaware of the general cultural, social and political situation of Quebec;
- i) federal departments and agencies were for the most part unaware of, or could not readily obtain, the Quebec government's specific views on those federal activities that were of *particular* or *special* interest to Quebec (that is, those that could significantly affect Quebec's own policies and programs, or that were in areas that Quebec regarded as being within its jurisdiction);
- j) during the period under review, departments and agencies, by and large, did not receive general guidance on the conduct of their relations with Quebec and the other provinces in such matters as the distribution of powers, areas in which it was most important that the provinces be consulted, and the ways in which the consultations might most effectively be conducted;
- k) from the evidence submitted, there appeared to be relatively few instances in which a federal department or agency was aware of the impact of its activities on the people of Quebec or the province's priorities, policies and programs, or had attempted to foresee that impact before the activity was undertaken;
- l) when federal departments and agencies were aware of Quebec's views on federal activities that impinged on priorities, policies or programs of concern to Quebec, in most cases they took them into account, but in many they did not;

- m) federal departments and agencies that had units to deal with federal-provincial relations as a continuing element of their policies and programs tended to be more aware of the division of powers, of the impact of their activities on the people of Quebec, of the relationship between these activities and those of the province, and of the advisability of consulting Quebec in planning or carrying out these activities;
- n) the evidence indicates that federal regional offices have had different types of relationships with their headquarters; (there did not appear to be a necessary link between the nature of the relationship and the degree of authority and responsibility ostensibly assigned to the regional office):
 - (i) some federal departments did not ordinarily seek, or take into account, the views of their regional offices on the impact of federal activities on the people of Quebec or the relationship between these activities and those of the province, or on the advisability of consulting Quebec in planning or carrying out these activities;
 - (ii) on the other hand, federal departments that did consider the views of their regional offices were more likely to be aware, for example, of the effect of their activities on the Quebec government, of the advisability of consultations and of the impact on the general population;
- o) most of the activities studied either directly involved other departments or agencies, or affected their policies and programs. There

was often no co-ordination between federal departments that in effect shared responsibility in particular policy fields or whose separate activities were otherwise closely related. The conflicts of policy and program that this situation sometimes produced hampered effective cooperation with Quebec;

- p) federal departments and agencies did not routinely consult Quebec when preparing and implementing policies or programs in areas that were of particular interest to Quebec, as well as some of those that were in fields of shared jurisdiction. This lack of consultation has been a source of friction with Quebec;
- q) the manner in which the long established principle was applied, that Bills cannot be made public before they are introduced in Parliament, impeded effective discussion with Quebec at the drafting stage of legislation on subjects that particularly interested the province;
- r) the exigencies of the parliamentary process tended to make it difficult for the Government of Quebec to see its suggestions for substantive amendments to proposed legislation accepted once a bill had been introduced into Parliament;
- s) some departments indicated that on occasion they had not been able to consult with Quebec on policies, programs or projects because of what they understood to be the political importance of moving ahead quickly with these measures or of avoiding premature publicity;
- t) many departments and agencies preferred to work out policies and programs fully before beginning consultations with the province. In certain cases, the lack of involvement of Quebec, particularly at the early stages of policy formulation, hampered subsequent consultation. Difficulties arose, notably where the subject matter was one of special interest to Quebec.

- u) an impressive number of administrative arrangements have been worked out between Ottawa and Quebec during and before the period under review. Many of these arrangements served as models for other provinces' arrangements with the federal government. According to many departments and agencies, Quebec tended to regard these arrangements as temporary, pending more fundamental legislative or constitutional change;
- v) several departments and agencies provided evidence indicating that considerations such as the desire to enhance the federal presence in Quebec, which had apparently influenced the initiation and design of some programs and projects, had created difficulties with Quebec, especially where these activities were in areas normally considered to be within provincial jurisdiction;
- w) many federal officials sought, in spite of political tensions or disagreements, to reduce friction with Quebec when they were aware of the problems and saw solutions;
- x) federal officials, particularly those at the operational level, frequently consulted with their counterparts in Quebec on problems arising from the implementation of programs. These consultations helped to solve difficulties that might otherwise have had to be handled at the political or policy level.

CONCLUSIONS

The picture that emerges from the series of observations is an uneven one. There are functional and dysfunctional features, according to one's perspective. In assessing these observations, no perspective should be regarded as inappropriate except perhaps those at the extremes: that Canadian federalism cannot be made to work, or that it is already functioning at its most effective level.

Perceptions and attitudes play the crucial roles in these matters, whether in conducting federal-Quebec relations or viewing an assessment of them. No attempt was made in the Report to apply value judgements, because no set of values or attitudes was, in these matters, official. Not least for this reason the Report does not study perceptions or attitudes; rather it is concerned with the functioning of Ottawa-Quebec relations. The approaches the federal government took in carrying on this relation were, it can be assumed, a product of the combination of the many different, and sometimes contrasting, attitudes that were at work within the federal government at all levels during the past decade.

Some concluding comments are however in order. Clearly there have been problems in Ottawa-Quebec relations; equally clearly these relations often worked smoothly and well. Relations between the two governments can become more effective and smoother if there is a greater disposition, on both sides, to take the other's interests into account. This can best be done by altering the quality and timeliness of consultations. Because it is much the larger and the more powerful government, it is obviously for the federal government to take the lead in this regard.

It needs to be said, however, and this is the second conclusion, that improved consultation will not suffice to remove the sources of friction between Ottawa and Quebec. The analysis of federal activities in the province makes it clear that there are major differences of opinion to be resolved in the constitutional area. Until they are resolved, or until a sustained and joint attack on these differences is made, better consultation - even if coupled with restraint in the exercise of certain broad constitutional powers - is likely to bear only limited fruit.

The third conclusion, which is a somewhat tentative one, is that the federal government has carried out its activities affecting Quebec in much the same manner as it has those involving the other provinces. This view, which can of course only be verified by a thorough study of the federal government's relations with some other province or provinces, is based on the comments of many federal departments and agencies and on the positions of the provinces as revealed, for example, in the Report of the Western Premiers' Task Force on Constitutional Trends.

Though, in general, Ottawa-Quebec relations seem to have been handled like those between the federal government and other provinces, it should be noted that political circumstances have given federal activities affecting Quebec a higher political content than those in other provinces. In this context the lack of awareness, among federal officials at the policy level, of the general cultural, social and political characteristics of the province and of the views of the provincial government is not easily explained, especially when one considers Quebec's sustained efforts to voice its special concerns in many areas of public policy, and the extensive publicity these efforts have received.

Because, however, of the general nature of many of the problems that were, and are, present in relations between the federal government and the provinces, it was decided that it would be useful to put forward a proposal designed to make intergovernmental relations more functional and effective. This proposal does not address the constitutional aspect (which is evidently much more pronounced in Quebec than in any other province) in part because such matters are outside the purview of this report.

It is therefore suggested that, as a contribution to a reduction of existing friction, the federal government consider devising and making public a coordinated policy on federal-provincial relations. Among the elements that might be included in such a federal policy are:

- a) a statement of principle that, in carrying out their responsibilities within their respective jurisdictions, the federal government and the provinces are partners in the service of citizens;
- b) a proposal to study jointly with the provinces, as a matter of priority, ways in which substantial duplication of activities between the two orders of government can be avoided, or much reduced;
- c) an offer to define with the provinces existing constitutional responsibilities, on a sector-by-sector basis and to the extent possible, so that public servants at each level of government and the public would know where responsibilities lay;
- d) a proposal to discuss with the provinces ways to make the federal-provincial consultative process more expeditious and more effective;
- e) a decision to consult the provinces, in all but unusual circumstances, when preparing a legislative proposal, formulating a policy, or designing a program that is in an area of shared jurisdiction or could have a significant effect - financial or other - on an area of provincial responsibility or an activity within that area;
- f) a request to the provinces to consult the federal government when preparing legislative proposals, formulating policies, or designing programs that are in areas of shared jurisdiction or could have a significant effect - financial or other - on an area of federal responsibility or an activity within that area;
- g) a statement of the functions of the Minister of State for Federal-Provincial Relations;

- h) a set of guidelines or principles to assist federal ministers and officials in the conduct of relations with the provinces;
- i) appropriate ways of enabling federal departments and agencies to follow guidelines for the conduct of federal relations with the provinces. Among the possibilities are:
 - (i) training programs for public servants, aimed at ensuring familiarity with the B.N.A. Act and with federal legislation in their fields of responsibility, and at increasing awareness of provincial priorities, programs and legislation;
 - (ii) a consulting service on federal-provincial consultation and negotiation available to departments on request;
 - (iii) a continuing review of the progress of federal-provincial relations.

des moyens appropriés permettant aux ministères et organismes fédéraux de suivre les lignes directrices régissant les relations fédérales-provinciales. Voici quelques exemples :

- 1) des programmes de formation pour les fonctionnaires, afin de les familiariser avec l'A.A.N.B. ainsi que les lois fédérales dans leur domaine de compétence, et d'accroître leur connaissance des priorités, de la législation et des programmes provinciaux;
- 2) un service de prestation aux ministères, à leur demande, de conseils sur la négociation et la consultation fédérale-provinciale;
- 3) un examen permanent de l'évolution des relations fédérales-provinciales.

- b) une proposition pour étudier, en priorité, avec les provinces, les moyens pour éviter ou pour réduire fortement les importants chevauchements des activités des deux niveaux de gouvernement;
- c) l'offre aux provinces de définir avec elles dans toute la mesure du possible et sur une base sectorielle, les responsabilités constitutionnelles actuelles, afin que les fonctionnaires des deux niveaux de gouvernement et le public sachent qui en est responsable;
- d) une proposition aux provinces pour discuter avec elles de la façon de rendre le processus de consultations fédérales-provinciales plus rapide et plus efficace;
- e) la décision de toujours consulter les provinces, sauf dans des circonstances spéciales, au moment de la préparation d'un projet de loi, de la formulation d'une politique, ou de la conception d'un programme dans un domaine de compétence partagée ou pouvant avoir des répercussions importantes (financières ou autres) sur un domaine de compétence provinciale ou sur une activité dans ce domaine;
- f) une demande à l'endroit des provinces pour qu'elles consultent le gouvernement fédéral pendant la préparation des projets de loi, la formulation des politiques, ou la conception des programmes qui sont dans des domaines de compétence partagée ou qui pourraient avoir des répercussions importantes (financières ou autres) sur un domaine de compétence fédérale ou sur une activité dans ce domaine;
- g) un énoncé des fonctions du ministre d'Etat aux Relations fédérales-provinciales;
- h) un ensemble de lignes directrices ou de principes visant à aider les ministres et les fonctionnaires fédéraux dans leurs relations avec les provinces;

Une troisième conclusion, plutôt provisoire, est que le gouvernement fédéral a agi au Québec à peu près de la même manière que dans les autres provinces. Naturellement, on ne peut contrôler cette affirmation que par une étude approfondie des relations du gouvernement fédéral avec une ou plusieurs autres provinces. Toutefois, on peut la fonder sur les observations de nombreux ministères et organismes fédéraux ainsi que sur les positions des provinces énoncées, par exemple, dans le rapport du groupe de travail des premiers ministres des provinces de l'Ouest sur les tendances constitutionnelles.

Bien que les relations avec le Québec semblent s'être déroulées de la même manière qu'avec les autres provinces, signalons que le contexte politique a conféré aux activités fédérales dans cette province une portée politique plus grande qu'ailleurs. Aussi, il est difficile d'expliquer le manque de sensibilité, chez les fonctionnaires fédéraux du niveau décisionnel, aux caractéristiques générales de cette province au point de vue culturel, social et politique, ainsi que leur manque de connaissance des vues du gouvernement provincial. L'explication est difficile à trouver si on tient compte des efforts soutenus du Québec pour faire part de ses intérêts particuliers dans de nombreux domaines de la politique publique, ainsi que de l'importante publicité que ces efforts ont reçue.

Toutefois, étant donné la portée générale et durable de nombreux problèmes des relations fédérales-provinciales il a été décidé qu'il serait utile de présenter une proposition visant à rendre les relations intergouvernementales plus fonctionnelles et plus efficaces. Cette proposition ne touche pas l'aspect constitutionnel (qui est évidemment beaucoup plus accentué au Québec que dans toute autre province) en particulier parce que ces questions ne relèvent pas du mandat de la présente étude.

Nous proposons donc pour réduire les frictions actuelles, que le gouvernement fédéral songe à concevoir et à rendre publique une politique coordonnée sur les relations fédérales-provinciales. Voici certains éléments qu'une telle politique fédérale pourrait contenir :

- a) un énoncé de principe voulant que, dans l'exécution de leurs responsabilités et dans leur compétence respective, les gouvernements fédéral et provinciaux sont des associés au service des citoyens;

CONCLUSIONS

Cette série d'observations nous donne un tableau nuancé. Selon la perspective adoptée, on peut y voir des caractéristiques de bon ou de mauvais fonctionnement. Pour conclure de ces observations, on peut utiliser plusieurs points de vue, sans peut-être les plus extrêmes, à savoir: que le fédéralisme canadien ne peut fonctionner, ou qu'il fonctionne déjà le plus efficacement du monde.

Dans ces questions, les perceptions et les attitudes jouent un rôle primordial, que ce soit dans le déroulement des relations entre le fédéral et le Québec, ou dans la considération d'une évaluation de ces relations. Le Rapport ne tente pas de porter des jugements de valeur, car dans ces questions, il n'y avait pas d'ensemble de valeurs ou d'attitudes officielles. Pour la même raison, le Rapport n'étudie pas les perceptions ou les attitudes; il s'intéresse plutôt au fonctionnement des relations entre Ottawa et Québec. Les approches du gouvernement fédéral dans ces relations découlaient, on peut le supposer, de la combinaison de nombreuses attitudes différentes, et parfois contraires, que l'on retrouvait à tous les échelons de l'Administration fédérale au cours de la décennie écoulée.

Il convient toutefois de présenter quelques commentaires en conclusion. De toute évidence, il y a eu des problèmes dans les relations entre Ottawa et Québec; par contre, il est aussi évident que ces relations se sont souvent bien déroulées. Les relations entre les deux gouvernements peuvent devenir plus efficaces et plus sereines si l'on est mieux disposé, des deux côtés, à prendre en considération les intérêts de l'autre partie. On peut y arriver surtout en améliorant la qualité et l'ampleur des consultations. Etant donné qu'il est, de loin, le gouvernement le plus grand et le plus puissant, il est évident que le gouvernement fédéral doit donner l'exemple dans ce domaine.

Toutefois, on doit aussi conclure qu'une meilleure consultation ne suffira pas à enlever les sources de friction entre Ottawa et Québec. À l'analyse des activités fédérales dans la province, il est évident que des différences d'opinion importantes restent à résoudre dans le domaine constitutionnel. Jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée, ou jusqu'à ce qu'un effort commun soit fait pour réduire ces écarts, une meilleure consultation ne donnera que des résultats limités, même si l'Etat fédéral n'exerce qu'avec retenue certains pouvoirs constitutionnels étendus.

(x) des fonctionnaires fédéraux, surtout au niveau des opérations, consultaient fréquemment leurs homologues québécois sur des problèmes relatifs à la mise en oeuvre des programmes. Ces consultations aidèrent à résoudre des difficultés qui, autrement, auraient dû être réglées par les dirigeants politiques ou administratifs.

certains ministères ont déclaré que, à l'occasion, ils n'ont pu consulter le Québec sur les politiques, programmes ou projets parce qu'ils croyaient qu'il était politiquement important de mettre en oeuvre rapidement ces mesures ou d'éviter une divulgation prématurée;

de nombreux ministères et organismes préféreraient établir à fond les politiques et programmes avant de commencer les consultations avec la province. Dans certains cas, le manque de participation du Québec, en particulier au début de la formulation des politiques, empêchait des consultations subséquentes. Des difficultés sont survenues notamment lorsque la question était d'un intérêt spécial pour le Québec;

avant et pendant la période étudiée, un nombre impressionnant d'accords administratifs sont intervenus entre Ottawa et Québec. Un grand nombre de ces accords ont servi d'exemples pour des accords avec d'autres provinces. Selon de nombreux ministères et organismes, Québec semblait considérer ces accords comme étant temporaires, en attendant les changements législatifs ou constitutionnels plus fondamentaux;

les déclarations de plusieurs ministères et organismes ont montré que certaines considérations comme la volonté d'accroître la présence fédérale au Québec, qui semble avoir joué dans l'introduction et la conception de certains programmes et projets, ont entraîné des difficultés avec le Québec, surtout lorsque ces activités relevaient de domaines jugés normalement de compétence provinciale;

en dépit des tensions ou des désaccords politiques, de nombreux fonctionnaires cherchaient à réduire les frictions avec le Québec lorsqu'ils étaient conscients des problèmes et entrevoyaient des solutions;

ii) par contre, les ministères fédéraux qui tenaient compte des opinions de leurs bureaux régionaux semblaient plus conscients, par exemple, des répercussions de leurs activités sur le gouvernement du Québec, de l'opportunité des consultations, et des répercussions sur la population en général;

o) la plupart des activités étudiées mettaient directement en cause d'autres ministères ou organismes ou touchaient leurs politiques et leurs programmes. Souvent, les ministères fédéraux ne se concentraient pas lorsqu'ils partageaient des responsabilités dans certains domaines de la politique, ou lorsque leurs activités distinctes étaient par ailleurs étroitement reliées. Cette situation entraînait parfois des conflits au niveau des politiques et des programmes qui empêchaient une collaboration efficace avec le Québec;

p) les ministères et organismes fédéraux ne consultaient pas le Québec d'une façon habituelle, lorsqu'ils préparaient et mettaient en oeuvre des politiques ou des programmes dans des domaines qui étaient d'un intérêt particulier pour le Québec, ainsi que ceux qui étaient de compétence partagée. Ce manque de consultation a été une source de frictions avec le Québec;

q) l'application du principe bien établi voulant que les projets de loi ne soient pas rendus publics avant qu'ils ne soient déposés au Parlement, a empêché, au moment de l'élaboration des projets de loi, le déroulement de discussions utiles avec le Québec, dans des domaines intéressant particulièrement cette province;

r) les exigences du processus parlementaire empêchaient l'acceptation des propositions du gouvernement du Québec en vue d'apporter des modifications importantes à des projets de lois qui avaient été présentés devant le Parlement;

1) Lorsque les ministères et organismes fédéraux étaient conscients des vues du Québec sur les activités fédérales qui empiraient sur les priorités, politiques ou programmes intéressant le Québec, dans la plupart des cas, ils en ont tenu compte, mais dans nombre d'autres, ils ne l'ont pas fait;

m) Les ministères et organismes fédéraux ayant des services s'occupant d'une façon permanente des relations fédérales-provinciales relatives à leurs politiques et programmes, semblaient plus conscients de la répartition des pouvoirs, des discussions de leurs activités sur les Québecois, des relations entre ces activités et celles de la province, enfin, de l'opportunité de consulter le Québec au moment de la planification ou de la mise en oeuvre de ces activités;

n) On a montré que les bureaux régionaux fédéraux ont divers types de relations avec leurs administrations centrales; (mais il ne semble pas y avoir nécessité de liens entre la nature de la relation et le degré d'autorité ou de responsabilité manifestement attribuées au bureau régional);

1) certains ministères fédéraux ne cherchaient habituellement pas à obtenir l'opinion de leurs bureaux régionaux, ou ils n'en tenaient pas compte, sur les répercussions des activités fédérales sur les Québecois, sur la relation entre ces activités et celles de la province, ou sur l'opportunité de consulter le Québec au moment de la planification ou de l'exécution de ces activités;

- g) à cause du roulement rapide du personnel, on ne relevait que rarement au sujet des relations avec le Québec et les provinces en général, une perspective ministérielle bien élaborée, découlant de l'expérience collective de plusieurs années, voire même la conscience de cette expérience;
- h) les fonctionnaires fédéraux établissant les politiques ignoraient souvent la situation générale au Québec au point de vue culturel, social et politique;
- i) les ministères et les organismes fédéraux ignoraient en grande partie, ou ne pouvaient facilement obtenir, les vues précises du gouvernement du Québec sur les activités fédérales qui étaient d'un intérêt parti-culier ou spécial pour le Québec (c'est-à-dire, celles qui pourraient toucher de près les politiques et programmes propres à cette province, ou qui étaient dans des domaines qu'elle considérerait comme étant de sa compétence);
- j) au cours de la période étudiée, les ministères et organismes n'avaient dans l'ensemble pas reçu de lignes directrices générales, quant à leurs relations avec le Québec et les autres provinces, sur des questions comme la répartition des pouvoirs, les domaines où la consultation avec les provinces s'imposait le plus, ainsi que les façons de consulter le plus efficacement possible;
- k) selon les témoignages, il semble relativement rare qu'un ministre ou organisme fédéral ait été au courant des répercussions de ses activités sur la population du Québec, ou sur les priorités, politiques ou programmes de cette province, ou encore, qu'il ait tenté de prévoir ces répercussions avant d'entreprendre ses activités;

de cette clause; soit encore le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, dérive en partie des articles 91.1a et 91.3; ou, moins souvent, le pouvoir du Parlement de déclarer que des travaux sont à l'avantage général du Canada, article 92.10(c) 6;

d) L'acte de l'Amérique du Nord britannique, en particulier les articles établissant la répartition des pouvoirs, ne semble ni faire partie de la formation officielle des fonctionnaires en cause ni, fait plus important, de leur expérience au gouvernement;

e) on a aussi relevé une ignorance généralisée des autorisations législatives associées aux activités; toutefois, on semblait moins ignorer les autorisations législatives que les autorisations constitutionnelles;

f) L'équipe de l'enquête a eu de grandes difficultés à rassembler des renseignements historiques sur les activités fédérales avant 1970-1971. Ce manque de mémoire organisationnelle peut en partie découler de ce que les ministères et les organismes ne sont pas tenus de conserver certains documents pour plus de six ans. Ainsi, la plus grande partie des renseignements rassemblés porte sur les années 1973 à 1977. Dans plusieurs organismes, le problème est souvent accru par le fait que les gestionnaires de programme, de niveau moyen et supérieur, et les conseillers en matière de politique sont mutés d'un organisme à un autre après seulement 18 mois à deux ans et demi de service;

6. Pour fonder ses activités dans le domaine culturel, un organisme fédéral se reposait tant sur la clause relative à la paix, l'ordre et le bon gouvernement que sur l'article 93.4, qui permet au Parlement de remédier aux atteintes aux droits à l'éducation des groupes confessionnels. La loi créant l'organisme ne semble pas justifier l'un ou l'autre de ces fondements.
7. Hodgetts, dans le même ouvrage.

OBSERVATIONS SUR LES METHODES ET LES PRATIQUES
DU GOUVERNEMENT FEDERAL

La présente étude a relevé des perceptions, des structures et des approches pertinentes des ministères et organismes fédéraux dont la description d'ensemble doit nécessairement demeurer générale. Les services fédéraux n'ont pas tous adopté les mêmes pratiques ou eu le même type d'expérience dans leurs relations avec le Québec. Au cours de la période étudiée, certains ministères et organismes ont pu élaborer graduellement des relations plus efficaces avec le Québec: dans d'autres cas, le contraire s'est produit.

Bien que les méthodes et pratiques que nous décrivons n'ont pas toutes été employées partout, elles étaient suffisamment répandues pour justifier les observations suivantes:

- a) Les réponses initiales des ministères à la question* relative au fondement constitutionnel de l'activité étudiée révélèrent que la plupart des fonctionnaires fédéraux en cause ignoraient qu'elle était l'autorisation pertinente;
- b) à des réunions ultérieures, d'autres réponses suggéraient que dans de nombreux cas, sinon dans la majorité, la répartition des pouvoirs n'avait pas été étudiée à fond lorsque les activités avaient été entreprises;
- c) plus souvent qu'autrement, les ministères finissaient par fonder leurs activités sur une ou plusieurs des justifications constitutionnelles suivantes: soit la clause de l'article 91 relative à la paix, l'ordre et le bon gouvernement, même si dans certains cas aucune loi habilitante ne justifiait l'invocation

* Voir annexe Ib, Partie I, Question 4.
5. Voir la note suivante (6) pour un exemple inhabituel de fondement constitutionnel pour un groupe d'activités.

Les recommandations de la Commission Glasco sur l'autonomie des ministères avaient fait avancer la cause de la spécialisation et encouragé implicitement l'utilisation de nouvelles techniques de gestion, telles que la "gestion par objectifs", dans chaque ministère et organisme, souvent au détriment de la consultation et de la coordination interministérielle et du regroupement des instances décisionnelles.

Les recommandations de la Commission Glasco sur l'autonomie ministérielle relative à la gestion et au contrôle des finances, ont mené à la décision d'abolir le Bureau du Contrôleur du Trésor, fonction préalable à la vérification qui assurait le contrôle des coûts des programmes et permettait indirectement à l'exécutif de juger de l'opportunité, de la portée et de la durée des programmes gouvernementaux. Compte tenu des renseignements fournis, pour les fins de la présente étude, par les ministères et organismes sur les coûts et les ressources financières, il semble que la majorité des programmes ont pris très rapidement de l'expansion au cours des années 70, sans qu'une évaluation ne soit faite de leur incidence sur les politiques et priorités du Québec.

La bureaucratie fédérale a pris rapidement de l'expansion au cours de la période s'étendant de 1960 à 1975. Ces quinze années de croissance ont vu la prolifération de ministères et organismes et l'éparpillement consécuitif des responsabilités à l'égard de nombreux programmes et politiques. Beaucoup de nouveaux ministères et organismes ont été mis sur pied pour coordonner les politiques en matière de développement régional, d'environnement, des sciences et de la technologie et des sports, pour n'en nommer que quelques-uns, ainsi que les responsabilités qui incombaient depuis longtemps au gouvernement fédéral telles que la tâche de juguler l'inflation et de lutter contre le chômage au Canada.

La croissance rapide de l'appareil gouvernemental fédéral a donné lieu entre autres choses au recrutement de nombreux diplômés spécialisés en économie, en gestion et en sciences naturelles. À la suite de cet afflux massif au sein de la fonction publique du Canada de professionnels dont l'esprit était axé sur les programmes, on a eu fortement tendance à aborder la solution des problèmes ou les questions de gestion non plus en généraliste mais en technocrate. Ce mouvement vers la spécialisation visait à appuyer les nouveaux programmes élargis mis au point par le gouvernement fédéral. Au fur et à mesure que les jeunes technocrates formés à l'école scientifique, accédaient au sein des différents ministères et organismes à des postes plus élevés et plus influents, bon nombre d'entre eux, à cause de leur connaissance de certains programmes et de la poursuite de buts et d'objectifs fortement axés sur ceux-ci, et faute de notion de l'histoire politique et constitutionnelle du Canada, montraient peu d'intérêt pour les questions touchant la philosophie et la place du gouvernement, aussi pour le concept de fonction publique ou pour des questions telles que le partage des pouvoirs en vertu de la Constitution. C'est un fait assez compréhensible.

2. Williams, A.M. et Kernaghan, W.D.K., ed., Public Administration in Canada: Selected Readings, (Methuen, Toronto 1968); J.E. Hodggets, William McCloskey, Reginald Whitaker V. Seymour Wilson, The Biography of an Institution, The Civil Service Commission of Canada, 1908-1967; Cameron, David, "Urban Policy" in G.B. Doern et V.S. Wilson, ed., Canadian Public Policy, (Macmillan, Toronto, 1974); Peter Aucoin and Richard French, Savoir, Pouvoir et Politique générale, (Conseil des sciences du Canada, Ottawa, 1974); R.W. Phidd et G. Bruce Doern, Politics and Economic Management, (publié par Macmillan en 1978).
3. J.E. Hodggets, The Canadian Public Service, A Physiology of Government 1867-1970, (Presses de l'université de Toronto), 1973).

L'intervention accrue du gouvernement était peut-être nécessaire pour faire face aux problèmes nouveaux et répondre aux aspirations de la société, mais les renseignements ont fait ressortir clairement que cette expansion a eu pour principal effet secondaire de créer ou d'accentuer des rivalités et des frictions dans les relations fédérales-provinciales, plus particulièrement dans les rapports entre le Québec et le gouvernement fédéral. Parce que le législateur n'a pu prévoir dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique l'évolution qui a marqué le rôle du gouvernement, chaque administration, dans l'exercice de ses activités, s'est vue fréquemment dans l'obligation d'empêcher sur un terrain laissé de côté par la Constitution, là où son droit d'agir a souvent été contesté. De plus, le gouvernement fédéral, en invoquant à plusieurs reprises des dispositions d'ensemble de la Constitution telles que le pouvoir fédéral de dépenses fondé en partie sur les articles 91.1A et 91.3 de l'ANAB, est souvent intervenu dans des domaines où le Québec avait déjà été actif ou qu'il considérait être de sa responsabilité, même s'il ne l'assumait pas. Cette situation a donné lieu à l'écroulement général pour ne pas dire complet des barrières constitutionnelles traditionnelles, à une rivalité juridique croissante entre les deux paliers de gouvernement, à une concurrence correspondante entre leurs fonctions publiques et à une duplication importante et coûteuse des services offerts à la population.

Les frictions engendrées par ces rivalités ont augmenté à la suite de la diminution du nombre de domaines laissés au secteur privé, domaines qui formaient des zones tampons entre les activités fédérales et provinciales. Au Québec, ce phénomène a plus particulièrement été marqué dans les domaines de la santé, de la sécurité de revenu et des richesses naturelles. L'érosion de ces zones tampons, combinée à la duplication très étendue des activités a signifié que, dans beaucoup de domaines, les politiques et programmes d'un palier de gouvernement arrivaient presque inévitablement en conflit avec ceux de l'autre.

Il serait hors de propos de trouver un bon émissaire à une situation qui s'est détériorée progressivement à la suite des actes posés par plusieurs gouvernements sur une longue période, mais il semble néanmoins qu'avec le recul, le gouvernement fédéral, en tentant de régler les problèmes et de répondre à des besoins légitimes, a contribué quelquefois à cet état de choses en raison de la façon dont il a élaboré et appliqué ses politiques et programmes. Nul doute qu'il pourrait en être dit autant de chaque autre administration au Canada.

INTRODUCTION

Cette étude a porté principalement sur les activités des ministères et organismes fédéraux touchant le Québec, exercées au cours des dix dernières années, mais les renseignements examinés ont aussi fourni une bonne indication - à supposer qu'on en ait eu besoin - de la façon dont les fonctions des gouvernements fédéral et provinciaux ont évolué sur une période beaucoup plus longue - dans certains cas, depuis la seconde guerre mondiale, mais de façon plus générale depuis le début des années 60. Ce qui s'en dégage, c'est l'image de la croissance rapide de l'appareil gouvernemental qui découle à son tour de la conviction, sérieusement à l'étude au Canada, que l'inter-vention du gouvernement était le moyen par excellence de répondre aux besoins et de s'adapter aux conditions de vie du monde moderne; d'assurer une gestion plus efficace de l'économie, de favoriser la croissance du pays, de réduire les disparités entre les régions; de répondre à la demande accrue de services sociaux; de satisfaire aux besoins culturels et éducationnels croissants de la collectivité; de faire face à la crise énergétique et de promouvoir la participation grandissante du Canada aux affaires mondiales.

Au cours de la période initiale de cette expansion de l'appareil gouvernemental, soit de la dépression aux années 50, c'était habituellement le gouvernement fédéral qui sentait le premier ce besoin de changements, qui était le plus à même de les apporter et qui estimait de son devoir de le faire à cause de la notion qu'il avait de la primauté de l'intérêt national. Pour ces raisons, ses responsabilités ont augmenté plus rapidement au début. Toutefois, au fur et à mesure qu'ils se dotaient des outils nécessaires pour répondre aux préoccupations du monde contemporain, le Québec et les autres gouvernements provinciaux ont eux aussi commencé à élargir rapidement leur champ d'action.

Nulle part ailleurs au Canada peut-être, a-t-on enregistré un retard initial aussi important et une expansion gouvernementale consécutive n'a été aussi rapide et aussi prononcée qu'au Québec. Depuis 1960, le gouvernement québécois joue un rôle de premier plan dans les domaines de l'éducation, de la santé et du bien-être; il a voulu se donner une vocation internationale et il est intervenu activement dans l'économie, principalement à la faveur de la nationalisation des sociétés hydroélectriques et la création d'une grande variété de sociétés de la Couronne et d'institutions financières.

Nous tenons à remercier plus spécialement les membres du personnel du bureau du Conseil privé ainsi que la conseillère sur la constitution, Mme Barbara Reed, qui ont conseillé et aidé le groupe.

Comme nous le verrons, les deux éléments qui ressortent le plus nettement de l'analyse historique des activités sont d'abord, la mesure dans laquelle les responsables des deux paliers de gouvernement ont augmenté au cours des dix à quinze dernières années et, ensuite, le degré suivant lequel leurs programmes et politiques en sont venus à se chevaucher.

Comme le montrera le rapport, les fonctionnaires fédéraux, particulièrement aux échelons intermédiaires et supérieurs, n'avaient pas un sens aigu de l'autorité constitutionnelle qui fixait les limites de juridiction aux politiques et aux programmes qu'ils élaboraient ou appliquaient.

Même si le rapport intermédiaire porte surtout sur l'interaction des deux gouvernements, ses auteurs estiment que l'accroissement des consultations sur les différentes activités, y compris sur l'élaboration des politiques et la conception des programmes, ne suffira pas à éliminer les sources de friction. Les divergences fondamentales d'opinions sur un large éventail de questions constitutionnelles portant sur le partage des pouvoirs ont besoin, de toute évidence, d'être réglées en même temps. Sans le règlement des grandes questions constitutionnelles ou une approche conjointe à l'égard de ce problème, l'accroissement des consultations sur les activités ne pourra que résoudre partiellement le problème.

Afin de compléter l'analyse des mécanismes de consultation faite dans le corps du rapport, un autre rapport devra être rédigé pour examiner quelques-unes des grandes questions de fond touchant les politiques et programmes et aussi pour tenter de déterminer l'incidence des activités fédérales sur la population du Québec au cours des dix dernières années.

Les membres du Groupe d'analyse et d'évaluation désirent témoigner leur gratitude aux représentants de tous les ministères et organismes du gouvernement fédéral qui ont fourni renseignements et éclaircissements aux fins de cette étude. Le Bureau des relations fédérales-provinciales est des plus reconnaissant aux ministères et organismes qui ont bien voulu prêter les services des fonctionnaires qui ont formé le groupe d'étude. Ce sont: L'Agence canadienne de développement international, les ministères des Affaires extérieures, des Pêches et de l'Environnement, de l'Emploi et de l'Immigration, des Approvisionnements et Services, et des Transports, le département d'Etat chargé des Sciences et de la Technologie, le Bureau du commissaire aux langues officielles et les Archives publiques.

En plus de tenir compte des réponses écrites détaillées et exhaustives reçues d'organismes fédéraux en réponse au questionnaire, le présent rapport intérimaire a été rédigé à partir des procès-verbaux des réunions officielles tenues avec des hauts fonctionnaires de ministères ou organismes, de notes à verser aux dossiers, portant sur les entretiens officiels qui ont lieu avec des hauts fonctionnaires sur place comme à l'administration centrale d'Ottawa, d'une étude approfondie des nombreux dossiers chronologiques et dossiers matriciels du Bureau du Conseil privé et du Bureau des relations fédérales-provinciales, et d'informations contenues dans des publications officielles fédérales et provinciales. Le gouvernement du Québec est au courant depuis de nombreux mois de l'existence du groupe et des principaux objectifs de l'étude, mais aucune consultation n'a eu lieu à ce sujet avec quelque haut fonctionnaire québécois que ce soit au cours de la préparation du présent rapport.

Même s'il traite en long et en large du processus par lequel les deux paliers de gouvernement ont mené leurs affaires, le rapport n'est pas complet pour autant; il est plus indicatif qu'exhaustif. Les lacunes dans l'information sont attribuables au caractère incomplet de certains dossiers ministériels, au degré élevé de mobilité enregistrée chez les fonctionnaires fédéraux intermédiaires et supérieurs et à la tendance à comprendre les hauts fonctionnaires des secteurs opérationnels, particulièrement ceux de l'administration centrale d'Ottawa, d'envisager leurs tâches surtout en fonction des objectifs des programmes.

A cause du nombre et de l'étendue des sujets traités dans ce rapport, dix fonctionnaires de formations diverses ont été détachés de leur ministère ou organisme pour travailler à l'étude. Leur connaissance variée des dossiers à l'étude, appliquée, dans une certaine mesure, les différences observées dans la façon de traiter des divers sujets.

Dans le corps du rapport (partie II), trois questions ont été examinées: 1) quelles ont été les réalisations du gouvernement fédéral et, lorsque des données étaient disponibles, quelles ont été les activités provinciales correspondantes au cours de la période s'étendant de 1967 à 1977? 2) de quel droit, c'est-à-dire sur quelle base constitutionnelle, les deux gouvernements ont-ils mené leurs activités? et 3) quels rapports le gouvernement fédéral a-t-il entretenus avec celui du Québec en ce qui concerne les activités fédérales?

Toutefois, pour arriver à l'objectif global fixé pour l'étude, à savoir l'évaluation et l'analyse des activités fédérales dans la mesure où elles se rapportaient à la population et à la province de Québec, ces deux parties étaient considérées comme interdépendantes. L'attention était portée sur l'essentiel des actes posés, comme sur le processus par lequel les activités avaient été conçues et menées.

On entend ici, par "processus", l'interaction des deux paliers de gouvernement. Ce terme inclut la nature et l'importance des consultations qui ont eu lieu entre eux au moment de la conception et dans la réalisation des activités du gouvernement fédéral, la mesure dans laquelle les ministres ou hauts fonctionnaires provinciaux ont participé à ces consultations et celles dans laquelle le gouvernement fédéral a tenu compte de leurs vues, et les mécanismes et moyens de consultation et de coopération. Parce qu'il paraissait évident que la bonne marche des relations entre Ottawa et Québec dépendait en grande partie du maintien d'un dialogue franc entre les deux gouvernements, il avait été décidé que cet aspect important de leurs relations, qui n'avait jamais été examiné à fond par le gouvernement fédéral, devait être étudié avant d'aborder les questions de fond plus difficiles, plus subjectives et plus complexes touchant particulièrement à l'incidence des activités fédérales sur la population du Québec. Il avait donc été convenu de rédiger en premier lieu un rapport sur le "processus" dans lequel seraient examinées les relations entretenues entre le gouvernement du Canada et celui du Québec au cours de la période s'étendant de 1967 à 1977.

Le présent rapport intermédiaire cherche à examiner cet important domaine. Presque toutes les activités qu'on avait espéré pouvoir analyser y sont couvertes. Quelques-une ont cependant été omises du fait qu'un certain nombre d'études sont incomplètes ou que le compte-rendu de certaines activités n'est pas arrivé. Ce rapport couvre 498 * des 551 activités dont il a été rendu compte jusqu'ici. La centaine de ministères et organismes fédéraux qui ont participé à l'étude ont retenu celles qu'ils jugeaient importantes dans le contexte des relations Ottawa-Québec. Ces listes d'activités ont été réduites à des proportions raisonnables à la suite de négociations qui ont eu lieu entre le ministère ou l'organisme en cause et le groupe d'analyse et d'évaluation du BRFP qui avait été mis sur pied spécialement pour mener à bien cette étude.

* Voir l'appendice 2

1. Douze organismes qui n'avaient pas eu d'activités "importantes" au Québec ou touchant cette province n'ont pas participé à l'étude même s'ils avaient exprimé au début leur volonté de le faire.

PREFACE

Ce rapport intermédiaire fait suite à l'étude entreprise en février 1977 par le secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales, M. R.G. Robertson. L'étude en question porte sur les activités touchant le Québec et exercées par les ministères et organismes fédéraux surtout entre 1967 et 1977. Ces dix années furent choisies parce qu'elles couvraient une période suffisamment longue pour faire une évaluation adéquate des relations entre Ottawa et Québec, aussi parce qu'elles permettaient de faire porter l'étude sur une période limitée et contrôlable, et pouraient jeter une lumière particulière sur ces années capitales qui ont précédé l'élection québécoise de novembre 1976.

Suite à l'élection du Parti québécois, le gouvernement fédéral a entrepris cet examen de ses réalisations au Québec, réalisations que les dirigeants du nouveau gouvernement provincial avaient sévèrement critiquées avant de prendre le pouvoir et dont les gouvernements québécois précédents avaient souvent trouvé à redire. Le gouvernement fédéral était d'avis qu'une évaluation exhaustive et, dans toute la mesure du possible, objective fournissait certaines indications sur les moyens à prendre pour atténuer quelques-unes des tensions existant dans les relations entre le gouvernement fédéral et le Québec et dans les relations fédérales-provinciales en général. Comme M. Robertson l'avait expliqué dans ses lettres du 9 et 10 février 1977*, dans lesquelles il sollicitait l'aide de 112 ministères et organismes fédéraux, l'étude avait pour objet de permettre "au gouvernement fédéral de juger de ses propres réalisations et, au besoin, de formuler des observations sur les conclusions" des études que le gouvernement québécois projetait de publier sur les retombées de la participation du Québec à la Confédération.

L'étude s'est faite à partir des questions contenues dans les lettres de M. Robertson. Elles ont été regroupées dans un questionnaire** comprenant deux parties. Les répondants étaient invités dans la première à fournir surtout des données de fait et dans la deuxième, à faire part de leurs commentaires.

* Voir l'annexe Ia
** Voir l'annexe Ib

PARTIE I - INTRODUCTION ET CONCLUSIONS



1967-1977
LA PROVINCE DE QUÉBEC
ET
LE GOUVERNEMENT DU CANADA
SUR LES RELATIONS ENTRE
RAPPORT INTÉrimAIRE

